



第七十四届会议

临时议程* 项目 19(c)

可持续发展：减少灾害风险

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 73/231 号决议的要求，概述了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的执行进展情况。根据大会第 73/230 号决议，本报告还有一节探讨全球应对厄尔尼诺现象影响的有效对策。报告借鉴了各国通过仙台框架监测系统提供的数据；瑞士政府和联合国减少灾害风险办公室于 2019 年 5 月联合组织的主题是“抗灾能力红利：实现可持续和包容各方的社会”的全球减少灾害风险平台第六届会议的审议情况和成果；2019 年《全球减轻灾害风险评估报告》；联合国系统的集体工作。报告初步概述了实现仙台框架七个全球具体目标和四个优先行动的进展情况。

通过实施仙台框架，在减少灾害风险方面取得了进展；还有一些具体例子表明，投资于降低风险是有回报的。然而，灾害风险的生成速度超过了减少风险的努力。与此同时，对风险的系统性认识不足，限制了减少灾害风险政策、战略和行动的影响。因此，每年，灾害都会抹去几十年来来之不易的发展进步。在这种情况下，要实现可持续发展目标和《巴黎协定》中所述宏伟目标，必须将减少灾害风险纳入所有相关政策和部门的主流。

* A/74/150。



一. 灾害风险的现状¹

1. 当今的风险格局在迅速发生变化。不可持续的经济增长和发展正在推动地球、生态、社会和经济系统的变化，这些变化正在改变危害、风险暴露和脆弱性模式。这些系统日益复杂，再加上它们之间的相互作用，风险逐步更加系统化。新的相互关系，包括自然、环境、技术和生物风险之间的相互关系，正以出乎意料的方式显现出来；一个危害可以引发另一个危害，并在不同部门和地理区域产生级联影响。气候变化引发的全球变暖和极端天气事件继续放大风险，造成灾害损失。

2. 鉴于风险的系统性造成的挑战，采取逐个应对危害的短期减少风险方法不适合目的。首先，我们需要从根本上重新审视对风险的理解。风险在多个层面和范围相互关联，还存在按收入、性别、年龄和残疾情况分列的各等级风险，而且，各部门存在潜在的意外的负面后果，这些是政策、实践和投资必须了解的因素。

3. 尽管全球对灾害风险的认识有所提高，但世界尚未摆脱灾害、应对、恢复和重建的恶性循环。一方面，应对灾害损失所需的全球资源需求继续增长，超出了可行的承受能力，与此同时，政策、机构和筹资基本上都是为了防备和应对灾害，而不是通过降低风险来减少损失。这种被动反应性做法助长了灾害风险的持续存在，这是实现可持续发展目标的最大威胁之一。

4. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》² 是通过全社会和全国性机构办法管理和减少灾害风险及建设复原力的全球商定政策蓝图。大幅降低灾害风险以及灾害对人类和经济造成的破坏性后果所需的能力、知识、数据和技术已经存在；许多国家在减少灾害风险方面取得了相当大的进展。然而，尚未有充分准备和意愿开展集体行动，共担责任来管理灾害风险。全球灾害复发情况若要转变为持久可持续发展，则国家和地方政府、私营部门、科学界和各级民间社会各部门和各级需要发挥更大程度的领导力并做出更多承诺。

二. 执行仙台减少灾害风险框架的进展情况

A. 七个全球具体目标³

5. 2019 年 5 月在全球减轻灾害风险平台第六届会议上发布的《2019 年全球减少灾害风险评估报告》初步表明在实现仙台框架七个全球具体目标(第 18 段)和可持续发展目标 1、11 和 13 共同减少灾害风险具体目标方面取得了新进展。报告中所述调查结果基于各国通过仙台框架监测系统提交的数据，并辅之以其他来源的数据，其中包括全国灾害损失和损坏数据库。截至 2019 年 5 月，有 116 个国家通过仙台框架监测系统提交了报告。为了全面分析减少灾害风险方面的进展、

¹ 关于最近灾害影响和对策的信息，见秘书长将提交大会第七十四届会议的关于自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作的报告。

² 大会第 69/283 号决议，附件二。

³ 本节数据来自《2019 年全球减轻灾害风险评估报告》(2019 年，日内瓦，联合国减少灾害风险办公室)。

差距和挑战，各国必须履行向仙台框架监测系统输入数据的承诺。国际合作伙伴应增加对能力和技术受限国家的支助。

6. 执行情况正在取得进展。仙台框架具体目标(a)——到 2030 年大幅降低全球灾害死亡率——走上了正轨。从全球来看，灾害死亡率继续下降。每 10 万人年均死亡率从 1977-1996 年的 1.56 人降至 1997-2017 年的 1.08 人。1997 年至 2017 年期间，地质致灾因子造成的死亡人数最多，占灾害死亡率的 38.9%，其次是气旋，占 19.2%；洪水，占 9.8%。数据清楚表明，自 1990 年以来，92%的灾害死亡率发生在中低收入国家，主要是在非洲和亚洲及太平洋地区。

7. 仙台框架具体目标(d)，即大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务的中断，也有减少情况。虽然大规模的罕见灾害会造成巨大的破坏和人类痛苦，但规模较小的频繁灾害的累积影响超过了对重要基础设施的总体破坏和基本服务的中断。然而，对 2005 年至 2017 年较小规模灾害的审查表明，被摧毁或损坏的卫生和教育设施和道路数量一直在减少。基本服务中断情况也呈下降趋势。

8. 尽管气候变化加剧了灾害频率和强度，⁴ 但这些新出现的积极趋势表明，减少灾害风险是有成效的，可以归功于各国在管理灾害风险方面的积极工作。有具体证据表明，减少灾害风险得到实施时，是有效的，可以加大力度。然而，做得太少也太晚了。关于实现仙台框架其他五个具体目标，各国未走上正轨。

9. 仙台框架具体目标(b)是大幅减少全球受灾人数。然而，根据对受伤情况、住房受损或被毁以及生计中断的计算，受灾人数正在增加。值得注意的是，灾害正在成为流离失所的主要原因。事实上，过去十年中，由于自然危害造成的灾害，每年平均有 2 390 万人流离失所。

10. 由于灾害经济损失呈上升趋势，各国远未实现仙台框架具体目标(c)，即，使灾害直接经济损失与全球国内生产总值的比例下降。1980 年至 2017 年，天气灾害造成的灾害经济损失最大。洪水是代价最大的危害，造成了 30.5%的损失，其次是多灾种事件(14.4%)和地震(12.5%)。损失最大的是农业和住房部门。62%的灾害经济损失发生在住房部门，主要是洪水、地震和旋风造成破坏。31%的损失是农业损失，主要是由洪水、干旱和生物危害造成的。2005 年至 2017 年，68%的灾害经济损失是由中小型、地方性和频繁发生的灾害造成的，这些灾害仍被大大低估。这些损失往往由低收入家庭承担，特别是在低收入国家。此外，低收入国家遭受的灾害和经济损失占全球总数的 32%，它们在克服损失方面所面临的挑战远远大于百分比相似的高收入国家所面临的挑战。协调一致地关注最贫穷国家和社区，特别是住房问题，对于减少灾害损失至关重要。对照贫穷和不平等数据分析灾害损失数据可以促进减少贫穷和灾害风险的直接干预措施，这些措施是相辅相成的，且更有效率，更有成效。

11. 仙台框架具体目标(e)——到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目——为实现其他六项全球具体目标取得进展奠定了基础。截至

⁴ 见仙台框架第 4 段。

2019年5月，共有91个国家报告制定了国家减少灾害风险战略。这些战略必须与仙台框架保持一致。在这方面，联合国减少灾害风险办公室制定了一套10个关键要素，使各国能够进行自我评估，以确定其战略是否确实符合仙台框架。然而，只有六个国家报告其战略完全一致。在地方减少灾害风险战略方面，35个国家报告了这些战略现状，其中17个国家报告说，所有地方政府机构都制定了符合国家战略的地方战略。各国政府应优先努力制定和实施符合仙台框架的国家和地方减少灾害风险战略。最后期限迅速临近，鉴于目前的速度，实现框架其他具体目标和可持续发展目标可能会受到威胁。

12. 此外，根据具体目标(f)，发展中国家之间在执行仙台框架方面的国际合作尚未得到实质性加强。经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织-发援会)提供的数据显示，用于减少灾害风险的发展援助承诺严重不足，在2005年至2017年间占国际援助总额的3.8%。⁵

13. 预警系统是推动灾害死亡率下降的重要因素。框架具体目标(g)是大幅增加人民获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息和评估结果的几率，然而，对照该具体目标进行报告一直是一项挑战，评估结果表明有改进余地。更多国家需要采取行动，大幅增加获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息和评估结果的几率。多灾种预警系统在数据收集和分析及后续行动领域要吸取经验教训，提高效率。

14. 通过仙台框架监测系统收集的数据对于指导顾及风险的政策性决定并相应地为预防工作分配资源至关重要。过去12个月，联合国减少灾害风险办公室通过全球、区域和全国讲习班，对国家仙台框架协调中心、国家统计局、各部门政府人员和来自100多个国家的民间社会代表进行了关于使用监测系统以及收集和解释灾害风险数据的培训。此外，在本报告所述期间，来自107个国家的1480名国家和地方政府官员及其他相关利益攸关方通过办公室设在大韩民国仁川的全球教育和培训所接受了面对面或在线培训。还开发了培训师培训和电子学习模式。为了补充这项工作，启动了实施仙台框架的能力发展战略办法。

15. 监测仙台框架有助于有效监测可持续发展目标。大会在第73/231(第26段)和73/228(第17段)号决议中，确认仙台框架监测系统的数据和分析分别有助于可持续发展问题高级别政治论坛和《小岛屿发展中国家快速行动方式途径》(《萨摩亚途径》)中期审查。⁶ 国家对数据进行验证对于支持将灾害风险数据纳入官方国家统计以及发展政策决策和投资至关重要。

16. 除了联合国减少灾害风险办公室向各国提供的支助外，整个联合国系统也在提供针对具体部门的支助。例如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)制定了一个评估灾害对农业部门造成的损害和损失的方法，其中有一个能力发展部分，可将

⁵ 经济合作与发展组织，“评估灾害的实际成本：改善证据的必要性”，经合组织风险管理政策审查(巴黎，2018年)。

⁶ 大会第69/15号决议，附件。

仙台框架具体目标(c)方面的数据收集制度化。世界卫生组织(世卫组织)制定了技术指导说明,以促进对照仙台框架卫生方面的具体目标进行报告。

B. 四个优先行动

优先事项 1: 了解灾害风险

17. 虽然正在取得进展,但对迫在眉睫、相互关联和迅速变化的风险,包括灾害风险的认识和理解各方面都不足。建立和加强国家灾害损失数据库和 2005 年基线仍然是努力了解灾害风险的基石,有助于监测实现仙台框架目标的进展情况。许多国家在建立监测减少灾害风险进展的基线方面取得了进展。联合国减少灾害风险办公室开发的灾害损失数据库系统 DesInventar 在 109 个国家和地区得到使用。其中 59 个国家已将其系统更新为 DesInventar Sendai,通过该系统,数据可直接导入仙台框架监测系统的环境、生物和技术危害指标,并可以按收入、性别、年龄、残疾和经济状况分列数据。

18. 在传播风险数据时,往往没有经过充分的评估和分析,也没有充分了解如何解释和使用这些信息。通过共同标准和格式(包括通过可互操作的开源格式)传播灾害风险信息要放在优先地位,以促进将灾害风险数据转化为公私部门以及社区和个人可方便获取、理解和使用的风险信息。

19. 各部门灾害风险数据的互操作性有限,在数据收集和综合分析方面的机构间协调有限,这构成了持续挑战。国家统计和规划办公室必须参与收集和分析灾害风险数据。这可有助于在跨部门决策过程中将灾害风险数据的使用制度化,并能汇集各部委存在的数据。缺乏对危害的标准化定义影响了对危害的评估和分析,限制了跨学科合作。2019 年,联合国减少灾害风险办公室和国际科学理事会成立了一个技术工作组,负责审查和界定仙台框架所涵盖的各种危害通用术语。

20. 区域机构正在支持各国提高对灾害风险的认识。根据欧洲联盟民事保护立法,34 个国家要向欧洲联盟委员会提交国家风险评估摘要,该摘要然后汇编成区域风险概览。⁷ 2018 年 10 月,亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)统计委员会核可了一个灾害相关统计框架。在 2019 年 3 月 5 日至 8 日举行的第五十届会议上,统计委员会请各机构借鉴亚太经社会和合作伙伴开展的工作,考虑促进建设和协调正式机制的备选方案和方式,以推进灾害相关统计方面的共同统计框架。⁸ 拉丁美洲和加勒比经济委员会还设立了一个灾害相关统计工作组。

21. 为筹备 2019 年 5 月 13 日至 17 日在日内瓦举行的全球减少灾害风险平台第六届会议,2019 年 5 月 13 日和 14 日在日内瓦召开了执行仙台减少灾害风险框架科学和政策论坛会议,会议展示了利用综合应用科学更好地了解灾害风险,包

⁷ 见欧盟委员会,“欧盟可能面临的自然和人为灾害风险概述”,委员会工作人员工作文件(SWD(2017)176 最后文件)(2017 年 5 月 23 日,布鲁塞尔)。可查阅 https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf。

⁸ 见《经济及社会理事会正式记录,2019 年,补编第 4 号》(E/2019/24),第一章, B 节,第 50/116 号决定, (f)段。

括技术灾害风险，以及加强科学政策界面以促进顾及风险的决策方面取得的进展。由联合国减少灾害风险办公室和非洲联盟联合组织、突尼斯政府主办，于 2018 年 10 月 9 日至 13 日在突尼斯举行了 2018 年非洲-阿拉伯减少灾害风险区域平台，根据该平台的建议(《突尼斯宣言》，第 16 段)，非洲联盟委员会正在设立一个非洲减少灾害风险科学和技术咨询小组。联合国办事处和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)支持印度尼西亚科学研究所推出了 U-INSPIRE，这是一个旨在通过利用青年科学家的潜力加快实施减少灾害风险的平台。

22. 最不发达国家和发展中国家认识到不让任何人掉队的重要性，在过去 12 个月里，在加深对灾害风险的了解方面取得了良好进展。撒哈拉以南非洲 25 个国家目前拥有在线灾害损失数据库，⁹ 16 个国家编制了国家一级的概率风险概况，¹⁰ 用于制定减少灾害风险和适应气候变化的国家战略，并对国家预算进行风险敏感的审查。有几个国家在国家以下一级重复了这一进程。

23. 为确保政策和干预措施针对那些最落后和最脆弱的群体，需要更深入地了解贫困和边缘化是如何造成风险和增加风险的。许多国家仍然缺乏按收入、性别、年龄和残疾情况充分分类的数据。针对这一不足，2018 年，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在 16 个国家为促进性别平等的灾害风险和影响评估提供了技术支持，并支持在 9 个国家收集按性别和年龄分列的数据。

24. 联合国系统开发和采用了新的分析工具和部门技术指导，使各国能够在更深入了解各方面灾害风险的情况下作出投资和政策决定。2019 年 7 月，教科文组织公布了在减少灾害风险和适应气候变化背景下评估学习设施的准则，帮助建设国家和地方政府和社区的能力，以更好地了解学校基础设施面临的风险。2018 年，世卫组织和合作伙伴通过卫生和相关部的风险和能力评估支持各国促进预防、检测和应对公共卫生事件。19 个国家得到了援助，开展了多灾种战略卫生紧急风险评估；27 个国家完成了国家卫生安全行动计划。联合国儿童基金会(儿基会)最终确定了顾及风险的方案编制指南，此后支持了 12 个国家的合作伙伴评估和分析儿童和妇女面临的灾害、气候变化和流行病相关风险。联合国秘书处人道主义事务协调厅召集了西部和中部非洲应急准备和反应工作组和区域复原力小组，以期开发一个全面的跨界风险和脆弱性评估工具。

25. 在地理空间信息管理和使用卫星技术方面取得了进展。粮农组织借助越来越多的免费地球空间工具和广泛可获取的卫星图像，正在开发一个带有谷歌地球引擎的地球地图。这将能够让任何用户都可以运行环境和气候分析。联合国秘书处外层空间事务厅目前正在与国家灾害管理机构合作，处理卫星图像，以便绘制遭受自然灾害地区的地图。世界粮食计划署(粮食署)东南亚区域事件影响脆弱性分析监测平台目前能够自动将地球观测与实地灾害和脆弱性数据结合起来，估计干

⁹ 见 www.desinventar.net/DesInventar/。

¹⁰ 见 <http://africa.cimafoundation.org/documents/?limit=20&offset=0>。

旱和洪水的风险和影响。2019年5月，亚太经社会成员国核可了《亚太空间应用促进可持续发展行动计划》(2018-2030年)，将减少灾害风险作为优先行动。

26. 需要采取协调统筹办法，通过对风险的多灾种和多学科评估和了解应对系统性风险。在全球平台第六届会议(2019年)上提出的全球风险评估框架的目标是，充当综合评估系统性风险的创新网络，促进伙伴关系生成和分享跨学科和地域的数据，作为制定政策和行动的依据。

优先事项 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险

27. 2020年必须视作全球、区域、国家和地方各级灾害风险治理的转折点。管理灾害风险的有效风险治理要求各国政府和利益攸关方加强承诺，确保仙台框架、在《联合国气候变化框架公约》下通过的《巴黎协定》¹¹和《2030年可持续发展议程》之间更加一致。

28. 根据《仙台框架》具体目标(e)，到2020年底，根据《仙台框架》制定和加强国家和地方减少灾害风险战略仍然是灾害风险治理的支柱。国家和地方灾害风险治理机制对于将减少灾害风险纳入各部门的规划和预算编制以及建立整个政府机构间协调机制以便在各部门展开风险管理至关重要。减少灾害风险战略和规划进程必须确认不同减少风险行动之间的协同作用和权衡情况，确定同时影响几个国家发展优先事项的行動。

29. 目前正在作出努力，而且，应该加强努力，适当利用儿童、青年和年轻专业人员的能力。联合国儿童和青年主要群体仍是强有力的倡导者；减少灾害风险纳入了2018年启动的《联合国青年战略》。非洲联盟委员会正在设立一个关于减少灾害风险的青年咨询委员会。联合国减少灾害风险办公室在全球平台第六届会议(2019年)上启动了一项青年行动计划，以支持国家、区域和全球放大青年声音的行動，并支持青年参与实施仙台框架。应当在青年主导的制定、执行和监测国家和地方减少灾害风险战略的举措和机制之间建立联系，并使之制度化。

30. 全球平台重申，妇女，包括基层妇女，应积极参与国家和地方战略的各阶段制定和实施工作。对性别敏感和促进性别平等的办法有助于更有效的减少灾害风险干预措施，减少妇女在灾害发生时的脆弱性。2018年，在八个国家向国家减少灾害风险平台任命了性别问题协调人。然而，需要更多关注和专门资源，将纳入妇女承诺转化为真正进展。妇女的领导作用必须予以加强。

31. 减少灾害风险对于实现包容和平等至关重要。必须通过基于人权的包容性和参与性方法，制定、实施和监测国家和地方减少灾害风险战略。人权条约机构，包括在《消除对妇女一切形式歧视公约》、¹²《儿童权利公约》¹³和《残疾人权

¹¹ 见 [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#)，第1/CP.21号决定，附件。

¹² 联合国，《条约汇编》，第1249卷，第20378号。

¹³ 同上，第1577卷，第27531号。

利公约》¹⁴ 下的最近结论和建议中，越来越多地考虑减少灾害风险。在全球平台第六届会议(2019年)之前，联合国减少灾害风险办公室利益攸关方参与机制发布了题为“必要手段”的利益攸关方宣言，呼吁为包容性减少灾害风险放开合作、沟通和能力建设渠道，充分纳入那些受灾害影响过大者。

32. 实施仙台框架以实现减少灾害风险仍然是朝着加强复原力和适应气候变化最切实和最直接的步骤之一。在妇女地位委员会第六十三届会议通过的商定结论中，委员会敦促各级政府制定和采用对性别问题有敏感认识的减缓和适应气候变化战略，确保将妇女和女孩的具体需求纳入减少灾害风险政策的规划、执行和监测中(第 47 (bbb)段)。¹⁵ 2019 年 9 月气候行动首脑会议和《联合国气候变化框架公约》缔约方会议年度会议为加快落实适应和复原力的宏伟目标以及建立和加强仙台框架和《巴黎协定》之间的机构、技术和政策联系提供了机会。联合国减少灾害风险办公室、《联合国气候变化框架公约》秘书处、联合国开发计划署(开发署)和合作伙伴发起了一项新举措，旨在通过加强和发展最不发达国家和小岛屿发展中国家的领导能力和技术技能，到 2020 年增强复原力和适应能力，以确保《仙台框架》、《巴黎协定》和 2030 年议程下各项努力的统筹一致性。

33. 太平洋小岛屿发展中国家以太平洋复原力发展框架为指导，一直是一致性领域的先锋。太平洋小岛屿发展中国家通过《适应气候变化和管理灾害风险国家联合行动计划》，将减少灾害风险与气候变化和发展战略相结合。2019 年 5 月 1 日至 3 日首次在斐济召开太平洋复原力会议，加强了太平洋的一致性。太平洋复原力会议包括侧重于灾害风险管理、气候变化、低碳发展以及人道主义准备和应对的区域会议。

34. 2019 年可持续发展区域论坛呼吁在各级加强气候变化、减少灾害风险和可持续发展政策、规划、实施和筹资之间的统筹一致性。在 2019 年 2 月 7 日和 11 日至 21 日举行的社会发展委员会第五十七届会议上通过的并建议经济及社会理事会通过的决议草案三的执行部分第 23 段中，委员会请会员国在其国家可持续发展框架和相关综合筹资框架范围内，制定和执行国家战略，除其他外，这些战略将重点放在远低于贫困线以下、受气候变化及自然灾害和人为灾害负面影响最大的人群。¹⁶ 全球减少灾害风险平台第六届会议(2019年)重申，《仙台框架》是 2030 年议程的一个组成部分，呼吁所有利益攸关方做出更大的政治承诺和发挥更大的领导作用，以便将减少灾害风险与实施可持续发展目标充分结合起来。重要的是兑现这一政治承诺，确保将减少灾害风险纳入今后十年可持续发展目标的执行、后续行动和审查中。

35. 更多次区域机构在非洲联盟和东南亚国家联盟等区域政府间组织制定的减少灾害风险战略的基础上再接再厉，正在制定战略，指导各国实施仙台框架。南方共同市场和安第斯国家共同体商定了南美洲减少灾害风险共同议程，中美洲和

¹⁴ 同上，第 2515 卷，第 44910 号。

¹⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，2019 年，补编第 7 号》(E/2019/27)，第一章，A 节。

¹⁶ 见《经济及社会理事会正式记录，2019 年，补编第 6 号》(E/2019/26)，第一章，A 节。

多米尼加共和国预防自然灾害协调中心制定了减少灾害风险计划。中非国家经济共同体、西非国家经济共同体和政府间发展管理局制定了次区域减少灾害风险计划。东部和南部非洲共同市场已经开始制定区域复原力框架，目前正在努力建立南亚和东南亚防治沙尘暴的区域合作机制。

36. 需要采取紧急行动，建设国家和地方各部门灾害风险治理能力。国家仙台框架协调中心和国家减少灾害风险平台可以在加强跨部门灾害风险治理方面发挥主导作用。在意大利政府和联合国减少灾害风险办公室 2018 年 11 月在罗马联合举办的 2018 年欧洲减少灾害风险论坛上，加强包容性灾害风险治理成为一个贯穿各领域的主题，证明有必要解决这一问题。此外，办公室的全球培训和教育研究所向来自 64 个国家的参与者提供培训，内容涉及制定减少灾害风险战略的多部门方法，以及根据可持续发展目标和《巴黎协定》建立仙台框架实施和监测所需的机构安排。2018 年 11 月，亚太经社会发布了题为“政策一致性促进减少灾害风险和复原力：从证据到实施”的工具包，以指导各国努力确保可持续发展目标与仙台框架保持一致。

37. 减少灾害风险的法律和监管框架是计划和战略的基本驱动因素。减少灾害风险需要成为国内法的一项明确法律义务；将减少灾害风险纳入国家和国家以下各级的立法必不可少，可有助于实施仙台框架，实施将减少灾害风险战略转化为各部门有资金支持的具体风险管理行动所需的机构任务和问责制。采用开发署/红十字会与红新月会国际联合会关于法律与减少灾害风险的手册和清单，是支持制定和修订国家和国家以下各级立法框架以及将减少灾害风险纳入国家部门法律规章的有效工具。此外，在欧洲，2019 年 3 月定稿的经修订的欧洲联盟民事保护立法加强了风险评估、规划和报告要求。议员在推动制定和监督实施国家减少灾害风险战略、各种立法和预算分配方面发挥着核心作用。2019 年 2 月，美洲组织成员国议会网和联合国减少灾害风险办公室启动了《减少灾害风险和适应气候变化议会议定书》。

优先事项 3：投资于减少灾害风险以增强复原力

38. 灾害造成的经济损失继续破坏可用于可持续发展投资和刺激经济增长的筹资。全球平台第六届会议(2019 年)强调，对减少和预防灾害风险的投资在财务上是审慎的，在经济、社会和环境领域产生了红利。虽然存在国家财政空间限制和竞争资源的优先事项，但事实是，各级所有部门每年都要为减少灾害风险划拨预算。

39. 国家灾害风险筹资战略往往将灾害视为“自然”冲击，而非政策决定和公私投资流动的结果。筹资继续侧重于关于支出款项的事前协议，即，采取措施后提供资助，以支付恢复和重建费用，而非用于复原力、减少风险和预防工作的事前筹资。如果有风险的脆弱国家和社区要实现可持续发展，就必须纠正这种失衡现象。

40. 经济及社会理事会第四次发展筹资论坛发布的政府间商定结论和建议¹⁷ 承认，将减少灾害风险考虑纳入筹资战略可能会减少灾害造成的损失。要让财政部

¹⁷ E/FFDF/2019/3，第一节。

和经济规划部参与进来，确保所有金融和发展战略和计划都顾及风险，并确保跨部门划拨专项预算，为减少风险和复原力供资。促进可持续发展的国家综合筹资框架应与国家减少灾害风险战略保持一致。为此，必须将减少灾害风险纳入联合国对各国的支持中，以便为可持续发展目标制定国家综合筹资框架。让中央银行、监管方和信用评级机构参与进来以增进它们在制定顾及灾害风险的战略方面的知识和能力也至关重要。

41. 一些国家刚刚起步的减少灾害风险筹资战略必须寻求所有可用的最佳筹资组合，包括保险、巨灾债券、延迟融资办法选择、主权债务重组和应急基金，以及基于预测的筹资和创新筹资，以促进减少风险和复原力。R4 农村复原力倡议是世界粮食计划署(粮食署)和乐施会美国分会之间的一个伙伴关系，为埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、塞内加尔、赞比亚和津巴布韦提供支持，该倡议是采取层级办法为减少灾害风险筹资的一个实例。减少风险通过投资于自然资源管理和改进农业实践予以开展，伴随着采取小额保险形式的风险转移，还有储蓄计划可提供风险准备金。需要作出更多集体努力，扩大减少灾害风险的筹资规模，开发新的和创新的的市场驱动型产品，为减少灾害风险和建设复原力创造收入和促进投资。需要进一步发展和扩大初始工作，制定从分布式账本技术和区块链技术到社会影响债券和税收激励等的各种机制和产品。

42. 具有复原力的基础设施的标准、法规和筹资，包括利用基于自然的解决方案的协同效益，对于减少灾害风险投资至关重要。基础设施计划和管道项目也应与减少灾害风险战略和风险评估保持一致。2019 年 3 月，印度政府主办了第二次抗灾能力强的基础设施国际研讨会，与会者讨论了如何进行基础设施风险评估，制定标准和规章，以及建立财务、治理和体制安排。2019 年 4 月在圣文森特和格林纳丁斯召开的第二届加勒比安全学校部长级论坛审查了进展情况，更新了加勒比区域学校安全路线图，以期建设加勒比教育部门保护学生和保障其教育的应对能力。目前正在七个国家实施加勒比智能医院倡议，以加强医院基础设施的复原力和运营情况。

43. 公私伙伴关系对于利用实现可持续发展目标所需的筹资和基础设施投资至关重要。为确保公私伙伴关系是减少而非生成灾害风险，并确保公共部门不过度承担风险，应制定标准，包括财务规章，界定在这些伙伴关系中私营部门投资者的减少风险责任。制定激励措施，让企业投资于长期降低风险和抵御能力也很重要。私营部门抗灾社会联盟(ARISE)在世界范围内稳步发展，在 25 个国家拥有 250 多个成员，完全有能力促进顾及风险的投资和企业管理战略及有利的商业环境。需要确保中小微型企业的复原力，这是一个重要信息，关系到在 2019 年全球平台会议期间举办私营部门日活动。

44. 让机构投资者参与至关重要，因为大多数全球投资都没有考虑到灾害和气候相关风险。2018 年 9 月东盟世界经济论坛和 2019 年 1 月达沃斯年会讨论中突出表明必须提高隐性或有负债方面的问责和透明度。为了促进资本流动的重新定向，应将减少灾害风险、适应气候变化和复原力纳入信用评级机构的评估，并纳入机构投资者、资产管理以及首席执行官和财务官的决策和财务风险

披露。这方面的例子早就有了。2019年5月，挪威最大的养老基金 *Kommunal Landspensjonskasse* 宣布，将对该基金的金融投资进行标注，使其免受灾害和气候风险的影响。2019年6月，欧洲联盟委员会可持续金融技术专家组将灾害相关气候风险添加到被认为环境可持续的经济活动的分类中，以促进投资。委员会还公布了报告气候相关信息的准则，为约 6 000 家在欧洲联盟上市的公司和银行提供了切实可行的建议，说明了如何更好地报告其在欧洲及其他地区的活动对气候的影响。

45. 贸易要实现作为经济增长和可持续发展的引擎的潜力，则贸易流动必须能够抵御灾害的物理影响和经济影响。要利用贸易对减少灾害风险的催化作用，则要更多地了解贸易在预防灾害和建设抗灾能力方面可以发挥的作用；审查灾害对贸易的影响，包括通过贸易政策审查来审查影响；制定顾及灾害风险并为减少风险制定激励措施的国家贸易和投资政策。

46. 许多较小的经济体和重债、高风险国家，如最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，需要官方发展援助，包括技术和财政援助，以促进有复原力的社会和经济。捐助者和国际金融机构可以、而且必须做更多工作，将减少灾害风险纳入其发展援助，并为处于债务困境中的脆弱和受风险影响的国家建立专门机制。

优先事项 4：加强备灾以作出有效响应，在复原、恢复和重建中“重建得更好”

47. 在最近的灾难之后，人们对恢复重建作出了值得称道的承诺。然而，若无充分的准备和支助，许多国家难以“重建得更好”。在经济及社会理事会 2018 年 11 月 13 日召开的关于受气候影响的小岛屿发展中国家恢复途径特别会议上，各国认识到有必要将准备重建得更好的目标纳入其减少灾害风险战略。切实重建得更好要求，必要的参与性和包容性治理和协调机制、立法和条例、土地使用计划和风险评估、监测效力的指标和基准以及人力资源和能力在灾难发生之前就到位。建立快速支付融资机制和预先谈判获得国际融资也很重要。若无此种准备，则很有可能在恢复和重建中再现导致灾难的风险。

48. 重建得更好提供了改写排斥和边缘化的机会，排斥和边缘化往往使人们注定会易于遭受灾害的影响。这是第四次世界重建会议的重点，该会议是在全球平台 2019 年届会筹备期间举办的一次活动，以 2019 年 1 月 18 日在日本神户举行的国际恢复论坛的讨论为基础。世界重建会议强调，必须将弱势和边缘化群体置于规划、实施和监测的中心，以确保公平分享重建得更好的利益。国际恢复论坛除其他外强调，包容性重建要求在灾害发生前建立促生包容性的直观系统和融资。在全球平台 2019 年届会上推出了《欧洲联盟/联合国/世界银行地方灾后恢复框架联合指南》，作为灾前和灾后用来加强地方能力的工具，促进评估影响；制定政策、制度和灵活的行动计划；资助和实施能够加快和恢复活力的活动。

49. 国家计量和水文部门提供的创新产品和服务对于建设复原力至关重要，这些产品和服务在不断改进。在本报告所述期间，联合国系统继续支持各国加强预警系统。2018 年，粮农组织启动了 11 个新的预警、早期行动项目，这些项目展示

了在早期行动中投入 1 美元如何实现高达 7 美元的回报情况。妇女署支持 10 个国家动员和增强妇女权能，让她们能够在其社区领导制定和实施备灾行动计划和促进性别平等的预警。2018 年 9 月，亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金发起了一个项目，旨在加强由教科文组织政府间海洋学委员会实施的印度洋西北区域海啸预警。

50. 各国仍然亟需加强国家多灾种预警能力，填补技术和人力资源缺口，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。气候风险和预警系统倡议是世界气象组织、世界银行和联合国减少灾害风险办公室之间合作开展的，目前正在投资 4 200 万美元，有 11 个项目，覆盖了 44 个最不发达国家和小岛屿发展中国家。例如，在气候风险和预警系统倡议的支持下，加勒比区域利益攸关方在 2017 年飓风季后首次对预警系统进行了灾后评估。评估结果和建议已纳入由气候风险和预警系统倡议支持的一个区域倡议，目的是加强基于影响的预测，从而能够及早采取灾害行动。

51. 在全球平台 2019 年届会筹备期间举行的第二次多灾种预警会议强调，必须确保灾害影响预测方面的进步惠及所有决策者以及社区、家庭和个人。在全球平台 2019 年届会审议期间，与会者强调，应改进实施促进采取早期行动的多灾种预警系统，作为减少灾害风险战略的一部分，与会者还强调需要加强跨部门和政府间工作安排，以实施有效的多灾种预警系统。

三. 减少最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家的灾害风险

52. 仙台框架(第 41 段)确认，最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家的脆弱性和风险水平较高，往往大大超出其应对灾害和灾后恢复能力，因此，这些国家有特殊需求。许多最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的经济特点是依赖单一初级商品，而这种初级商品往往受到灾害的影响，这一情况对经济结构转型提出了挑战，加剧了债务困境。此外，许多国家没有规模经济，无法在减少灾害风险方面进行必要的资本投资。可以利用最不发达国家技术库来支持各国努力减少灾害风险。

53. 最不发达国家的毕业进程，包括对脱离最不发达国家地位标准的三年期审查、发展政策委员会的建议、毕业可能产生的后果的影响评估和脆弱性概况，都应考虑灾害风险和灾害的影响。通过实施仙台框架提供的减少灾害风险支助也应纳入将毕业国家的平稳过渡战略以及毕业问题机构间工作队提供的支助中。

54. 大会第 73/242 号决议第 33 段呼吁在审查伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支助最不发达国家行动纲领》及其后续文书时考虑减少灾害风险。¹⁸ 在第五次联合国最不发达国家问题会议筹备和成果中，必须考虑减少灾害风险并与仙台框架保

¹⁸ 《第四次联合国最不发达国家问题会议报告，2011 年 5 月 9 日至 13 日，土耳其伊斯坦布尔》(A/CONF.219/7)，第二章。

持一致。为此，仙台框架国家协调中心和国家减少灾害风险平台应参与《伊斯坦布尔行动纲领》的国家和区域审查。应组织一次关于减少灾害风险、复原力和适应能力的专题活动，作为第五次会议筹备进程的一部分。

55. 灾害的影响破坏了执行《2014-2024 十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》所需的结构和经济转型措施。¹⁹ 内陆发展中国家由于在过境、贸易和电信连接方面依赖邻国，也容易受到境外灾害的影响。将于 2019 年 12 月举行的《维也纳行动纲领》执行情况高级别中期审查将为确定《仙台框架》和《维也纳行动纲领》优先事项之间的相辅相成的战略联系以及促进与减少灾害风险战略保持一致提供一个重要机会。要实现《维也纳行动纲领》的第二个优先事项(基础设施发展和维护)，则要更好地了解灾害风险以及顾及灾害风险的复原力投资。有效的跨界灾害风险治理对于减少和管理过境走廊沿线的灾害风险以及促进内陆发展中国家能抵御风险的贸易也至关重要。

56. 减少灾害风险是 2018 年 10 月 29 日至 11 月 1 日在萨摩亚阿皮亚举行的《萨摩亚途径》中期审查区域间筹备会议的突出内容。各国承诺今后五年将应对气候变化、减少灾害风险和建设复原力作为实施《萨摩亚途径》的关键优先领域。将于 2019 年 9 月举行的小岛屿发展中国家执行《萨摩亚途径》的优先事项进展情况中期审查将提供一个重要机会，评估与《仙台框架》保持一致如何能够支持实现《萨摩亚途径》，加快小岛屿发展中国家在减少灾害风险和建设复原力方面取得进展。

57. 减少灾害风险可以极大有助于中等收入国家实现可持续发展目标。有了正确的政策和筹资组合，中等收入国家可以满足其基础设施需求，应对前所未有的城市化步伐带来的挑战，同时降低灾害风险。此外，随着许多中等收入国家的收入不平等继续加剧，减少灾害风险可有助于增强最贫穷和最边缘化社区的权能，减轻使穷人太多遭受灾害影响之苦的不平等和脆弱性。因此，中等收入国家必须进一步将减少灾害风险纳入所有受支助部门的发展政策、战略和立法中。中等收入国家在获得建设复原力所需的资金和资源方面也需要予以特别考虑。

四. 减少受冲突和脆弱性影响的国家的灾害风险

58. 灾害和气候变化的影响会加剧紧张局势，加剧对土地和水等稀缺资源的竞争。冲突破坏和摧毁了重要的基础设施，加剧了许多灾害风险的驱动因素，其中包括贫困和不平等。此外，冲突迫使社区采取使环境退化和增加灾害风险的应对战略，冲突还限制了国家和地方政府建立灾害风险治理机制和执行立法和规章的能力。

59. 自 2007 年以来，安全理事会越来越认识到气候变化和相关灾害是一个威胁倍增因素，可能引发和加剧冲突。例如，安全理事会在关于中非共和国的第 2448(2018)号决议中承认气候变化和自然灾害的不利影响，强调需要进行适当的风险评估；安理会在关于海地的第 2350(2017)号决议中强调，需要努力减少风险

¹⁹ 大会第 69/137 号决议，附件二。

和做好准备，应对海地极易遭受自然灾害影响问题，而政府将在联合国国家工作队的协助下发挥主导作用；安理会在关于马里的第 2423(2018)号决议中确认了气候变化和自然灾害的不利影响，强调马里政府和联合国需要有适当的风险评估和风险管理战略；安理会在关于苏丹的第 2429(2018)号决议中确认了气候变化和自然灾害的不利影响，请联合国和苏丹政府在方案中考虑这些不利影响，包括为此开展与这些因素有关的风险评估和风险管理战略。在这方面，安理会还请秘书长在授权报告中提供关于此种评估的信息。开发署、联合国环境规划署(环境署)和联合国秘书处政治和维持和平事务部发起了联合国气候安全机制，以改善安理会获取气候相关安全风险方面的信息的机会。将灾害风险纳入风险评估、管理战略和提交安理会的报告至关重要，除其他外，这将需要利用灾害风险概况和国家灾害损失数据库，必要时要加强这些工具。

60. 2018 年 10 月 13 日在非洲-阿拉伯减少灾害风险区域平台通过了上述《关于加快执行 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架和非洲减少灾害风险区域战略的突尼斯宣言》，《宣言》敦促非洲国家制定创新方法，确保在脆弱和受冲突影响的环境中有效实施减少灾害风险。全球平台 2019 年届会鼓励在受冲突影响的国家和脆弱环境中，根据纳入灾害、气候和冲突风险的风险评估，实施更因地制宜的减少灾害风险和复原力建设战略。例如，阿富汗 2018 年 12 月通过的减少灾害风险国家战略将冲突列为影响该国应对能力的潜在风险驱动因素。该战略特别注重加强减少灾害风险、适应和减缓气候变化、生态系统管理、在冲突和脆弱局势中实施减少灾害风险以及要实现可持续发展目标所需落实的其他发展要务之间的统筹一致性。

61. 各国可以做更多工作，制定创新方法，确保在受冲突影响的情况下有效减少灾害风险。至关重要的是，要确保冲突后重建具有复原力，顾及灾害风险评估情况。在考虑维持和平特派团对环境的影响时，也要考虑到其对灾害风险的影响，这关涉到特派团本身的行动和开展行动所在社区。减少灾害风险采取包容性全社会做法，通过对冲突敏感的办法，可以成为协作工具，借以支持预防冲突和维持和平。

62. 联合国系统正在努力支持各国更好地了解气候变化、灾害、环境退化和冲突之间的关系，制定有针对性和更有效的解决办法。例如，在也门，持续不断的冲突造成洪灾循环不断，限制了用水机会，加剧了本已脆弱的人口群体对资源的竞争。粮农组织和国际移民组织(移民组织)发起了一个方案，通过该方案重建了当地用水者协会，恢复了水渠系统，并就自然资源管理培训了妇女，这加强了妇女在解决冲突中的作用。

五. 减少灾害流离失所的风险

63. 流离失所是灾害最常见和最直接的影响之一，由自然危害引发的灾害是全世界流离失所的主要诱因。据估计，最不发达国家的人口流离失所或疏散的可能性

平均而言是高收入国家的六倍。²⁰ 虽然很少有单一因素迫使人们迁移，但预计人类流动模式将随着极端天气事件和气候多变性而发生变化，其中包括慢发事件，这种事件会逐渐削弱人们的复原力，从而影响人们的迁移决定。²¹ 流动性可以拯救生命、增强复原力和降低风险。反之，灾害导致的流离失所，特别是若流离失所旷日持久，会产生严重的人道主义影响以及社会、经济、环境、行政和法律方面的长期后果。

64. 减少灾害风险战略和政策应努力促进更好地了解灾害流离失所的驱动因素和后果，加以应对，并为持久解决作出贡献。各国应收集关于灾害流离失所和灾害流离失所风险的分类数据。为此，灾害流离失所问题平台、联合国减少灾害风险办公室和合作伙伴推出了一套关于灾害流离失所问题的“言出必行”准则，为将流离失所问题纳入减少灾害风险战略提供了实际指导。

65. 联合国系统正在支持各国努力减少灾害流离失所的风险。在缅甸，国际移民组织的风险评估为在境内和跨境移民密集地区制定当地风险图、疏散计划、情景型应急紧急计划和当地基础设施发展计划提供了信息。国际劳工组织和政府间发展管理局就气候变化与东非和非洲之角劳动力市场趋势之间的联系进行了一项联合研究，以提供证据，用于制定国家移民管理和劳动力市场政策。

六. 协调联合国系统的减少灾害风险努力

66. 联合国系统各实体在《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》和负责减少灾害风险问题秘书长特别代表召集的减少灾害风险高级领导小组的指导下，继续在将减少灾害风险纳入其战略和方案方面取得进展。联合国发展系统的改革为将减少灾害风险纳入联合国国家工作队的工作及其在区域一级获得支助提供了新的机会。

67. 联合国可持续发展合作框架新的内部指导意见对顾及风险办法的侧重以及共同国家评估将灾害风险纳入对风险和风险驱动因素的多层面评估的要求，将有助于将灾害风险纳入国家工作队的综合分析和方案拟订工作。联合国系统采取协调一致的能力建设方法，与《实施仙台减少灾害风险框架能力发展战略方针：到2030年顾及风险的可持续发展愿景》保持一致，对于最大限度地扩大影响至关重要。由开发署协调的一个机构间小组完成了一份关于帮助建设复原力社会的联合国共同指导意见草案，该草案将复原力视角纳入国家一级的机构间分析和方案拟订中，将发展、建设和平和人道主义领域结合在一起。这些准则目前正由国家工作队进行实地测试。

²⁰ 《2019年全球减轻灾害风险评估报告》(日内瓦，联合国减少灾害风险办公室，2019年)。

²¹ 政府间气候变化专门委员会，《全球升温1.5度：气专委特别报告》，V. Masson-Delmotte等，编者。(2019年)。

七. 全球减少灾害风险宣传运动

68. 截至 2019 年 7 月，共有 4 270 个城市参与了“让城市有复原力”运动，支持“让城市有复原力的十大要素”。过去 12 个月，214 个城市完成了复原力自我评估报告；23 个城市制定了气候和减少灾害风险行动计划，还有许多城市也开始实施。若要实现长期可持续性，城市当局需要将该运动制度化并完全掌控。

69. 仙台框架自愿承诺在线平台于 2018 年 12 月启动，是监测进展和分享所有利益攸关方良好做法的工具。预计该平台还有助于加强利益攸关方之间的协调，提升他们之间的问责制和责任分担，以此执行仙台框架。全球平台 2019 年届会发布了关于自愿承诺的第一份综合分析报告。

70. 为纪念 2018 年国际减灾日(10 月 13 日)，在世界各地举办了以仙台框架具体目标(c)(减少直接灾害经济损失)为重点的活动。澳大利亚、印度尼西亚、墨西哥、大韩民国和土耳其政府以及联合国减少灾害风险办公室在联合国日内瓦办事处举办了一次研讨会，主题是加强国家和地方政府在减少经济损失和建设减少灾害风险能力方面的作用。2019 年纪念国际减灾日的筹备工作已在进行，重点是仙台框架具体目标(d)(大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务的中断)。

71. 世界海啸意识日(11 月 5 日)继续获得关注。在世界各地举办了各种活动，以促进人们认识海啸构成的威胁，了解必须采取多灾种综合办法应对潜在脆弱性和灾害风险以及加强备灾。这些活动包括在日本和歌山举行的第三届中学生世界海啸意识日峰会以及在东京组织的第二届世界海啸博物馆会议。在纽约联合国，小组讨论的重点是通过所有相关利益攸关方有意义的积极参与，开展全面的灾害风险治理。还在青年和海啸幸存者之间组织了一次特别对话。

八. 通过有效的全球应对措施应对厄尔尼诺现象的影响

72. 联合国系统遵循防止厄尔尼诺/南方涛动事件成为灾害的行动蓝图和针对厄尔尼诺/拉尼娜事件及早采取行动的机构间标准作业程序，正在加大对各国应对厄尔尼诺/南方涛动事件影响的支助。2018 年 9 月，继可能发生厄尔尼诺/南方涛动事件的警告后，机构间常设委员会启动了厄尔尼诺观察，厄尔尼诺/南方涛动分析小组也开始活动。分析小组确定了 25 个高风险国家，在这些国家采取了区域和国家一级的备灾和早期行动措施。到 2018 年底，区域结构为即将举行的活动召开了会议，人道主义和发展组织制定或修订了备灾和应对计划，获得了预先承诺的资金，并在风险国家实施了早期行动。

73. 十多年来，世界气象组织与国际气候和社会研究所合作，监测厄尔尼诺/南方涛动现象，以便定期评估现况和今后几个月的前景。为了在这一举措取得成功的基础上再接再厉，第十六届世界气象大会(2011 年 5 月/6 月，日内瓦)支持制定包括厄尔尼诺/南方涛动现象在内的范围更广的全球季节性气候更新，该更新将在 2019 年底之前启动。需要进一步努力加强适合区域和当地的季节预测，开发专门支持决策和向最终用户有效传达信息的相关产品。世界气象组织目前

正在南亚和东南亚、非洲之角、太平洋岛屿和南美洲西部试行制定区域季节预报机制并将其制度化。

74. 自 2017 年 5 月在墨西哥举行第一次多灾种预警会议以来，厄尔尼诺/南方涛动信息系统的开发取得了重大进展。该系统在现有努力的基础上，改善了对海洋和大气的监测，使气象学家和水文学家能够预测和解释厄尔尼诺/南方涛动现象和其他海洋涛动，从而预测和解释天气、气候和水文事件及其可能产生的物理和社会经济影响。联合国灾害管理和应急天基信息平台开发了利用地球观测技术编制的相关信息，并向 13 个国家的国家灾害管理机构提供了这些信息，说明厄尔尼诺/南方涛动现象引发的干旱对作物和植被的影响。世界粮食计划署正在通过与合作伙伴合作，在多次受到厄尔尼诺/南方涛动现象相关干旱事件影响的国家开展基于预测的筹资工作，对预防性行动进行投资。

75. 在厄尔尼诺/南方涛动现象发生概率低的年份，绝不能忘记厄尔尼诺/南方涛动现象引发的极端天气事件造成的破坏性影响。必须将厄尔尼诺/南方涛动现象的潜在影响纳入多灾种风险评估和风险概况，以便加强预警能力，并在国家和地方减少灾害风险战略中考虑厄尔尼诺/南方涛动现象的影响。例如，粮农组织在马达加斯加、马拉维、纳米比亚、菲律宾、赞比亚和津巴布韦组织了积极的多方利益攸关方项目，以制定备灾措施，建立信息共享机制，设计早期行动干预措施，减轻厄尔尼诺/南方涛动现象的影响。

九. 结论和建议

76. 灾害风险变得日益系统性。经济、社会、环境、技术和生物风险之间相互作用的影响以无法想象的方式层叠在各个部门和各级，更别提备灾了。即使在危害越过国际边界、威胁到我们集体福祉的情况下，顾及风险的政策和投资仍然是另作别论，而非常态。事实上，经济、社会和环境政策引发的意想不到的后果继续造成灾害风险。因此，国际合作和多边行动对于集体减少灾害风险和加强国家和社区的复原力至关重要。

77. 实际上确实存在改弦更张的前所未有的机会。仙台减少灾害风险框架是 2030 年可持续发展议程的一个组成部分，有鉴于此，需要加大政治承诺，将减少灾害风险充分纳入可持续发展目标的实施中。各国应确保促进实现这些目标的发展战略和国家综合筹资框架与减少灾害风险战略保持一致。还亟需制定减少灾害风险的筹资战略。

78. 投资于减少灾害风险和复原力会有回报。专项筹资对于防止产生新风险和降低现有风险至关重要。然而，筹资仍要侧重于备灾、恢复和重建。为了确保计划和投资顾及风险，确保为减少灾害风险分配预算和筹集资金，财政部和经济规划部、中央银行、监管机构、信用评级机构和机构投资者必须加入对话，确定解决方案及适用措施和办法。此外，迫切需要立法、规章、标准和准则来指导公私投资，包括中小型企业和微型企业的投资，同时也为减少灾害风险的长期投资制定激励措施。

79. 协调一致执行《仙台框架》、《2030 年议程》和《巴黎协定》至关重要。到 2020 年在减少灾害风险战略与国家气候变化适应计划之间做到政策和方案一致，并与可持续发展战略和国家自主贡献建立联系，可以成为在 2030 年之前建设有复原力和可持续社会和经济的一个转折点。所有利益攸关方要加强政治承诺和领导，将减少灾害风险纳入政策、发展和投资决策，并在全社会和所有国家机构建设一种预防文化。

80. 什么起作用目前众所周知，实施仙台框架所需的知识已经存在。事实上，全球减少灾害风险平台 2019 年届会确认，减少灾害风险正在产生积极影响。然而，实施步伐还不够快。仙台框架监测系统表明，仙台框架七个全球具体目标的影响不均。

81. 到 2020 年若不能实现仙台框架具体目标(e)，则会危及该框架所有其他具体目标的实现以及可持续发展目标的总体实现。如果不最紧迫地着手减少灾害风险，到 2030 年，贫穷、弱势和边缘化的人会进一步落在后面。减少灾害风险是增强社区权能和减少不平等的有效手段。因此，必须以包容性和参与性的方式制定、实施和监测国家和地方减少灾害风险战略，重点是最有风险的群体；这就需要利用妇女的领导力，让历史上被边缘化的群体参与进来，并增强儿童和青年权能。正如《仙台框架》所概述的那样，需要创造更多空间，让利益攸关方成为减少灾害风险的推动者，并履行其共同责任。

82. 许多国家灾害风险管理当局在收集灾害风险数据方面正在取得进展，而且，已经存在大量灾害数据。然而，可用数据并不总是转化为将这些数据用于顾及风险的投资以及各部门的政策和决策。需要加大国家统计局的参与、能力和领导，将各部门系统收集和验证灾害风险数据的工作制度化；而且，列报这些数据时，要让公私部门以及社区和个人能够方便地获取、理解和使用这些数据。

83. 最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家需要有针对性的特殊支助。仙台框架与《萨摩亚途径》和《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》下一阶段执行工作，包括在监测框架以及第五次联合国最不发达国家问题会议的成果之间做到政策一致和方案统筹，对于满足这一需求至关重要。在从最不发达国家类别毕业的标准中，还要进一步考虑灾害风险，以及将减少灾害风险纳入向各国毕业前、毕业期间和毕业后提供的国际支助。此外，国际社会需要加强国际合作，在灾害、气候和冲突风险综合评估有望成功实例的基础上再接再厉，开展更多工作，支持在受冲突影响的国家和脆弱环境中制定减少灾害风险的政策和方案，这也将为维持和平带来更广泛的好处。

84. 联合国系统在将减少灾害风险纳入向各国提供的支助方面取得了重大进展；联合国发展系统的改革为将这种做法制度化提供了新的机会。灾害风险必须系统地纳入分析和方案编制中。在《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》的指导下，需要进一步开展工作，加强全系统一致性，建设区域和国家层面协调开展顾及风险的方案编制的能力。

85. 对仙台框架的政府间中期审查受益于与所有区域利益攸关方的广泛协商，将有助于促进了解减少灾害风险相关进展、差距和挑战。中期审查应为实施仙台框架提供进一步指导；增强政策一致性和统筹行动；加强政治推动力，促进对可持续发展和气候行动采取顾及风险的办法。

86. 兹建议：

(a) 各国根据仙台框架加快进展，分配必要资源，以便到 2020 年制定包容性和参与性的国家和地方减少灾害风险战略，促进与适应气候变化和可持续发展战略的统筹一致性，并酌情纳入灾害流离失所风险方面的考虑；

(b) 各国加强或考虑建立参与性、包容性、跨部门的国家和地方灾害风险治理机制，并考虑把减少灾害风险作为国家法律规定的一项明确的法律义务；

(c) 各国使用在线仙台框架监测系统，对照仙台框架全球具体目标和可持续发展目标 1、11 和 13 下的减少灾害风险具体目标的所有指标跟踪进展情况，基于按收入、性别、年龄和残疾情况分列的数据，加大努力，建设或加强记录灾害损失和建立基线的系统，并动员国家统计局系统收集和验证各部门的灾害风险数据；

(d) 各国，包括财政部、经济规划部和中央银行，增加对减少灾害风险，包括有复原力的基础设施的国家投资；将减少灾害风险纳入可持续发展目标的国家筹资综合框架；在国际金融机构、区域开发银行和联合国系统的支持下，制定全面的减少灾害风险筹资战略，并激励投资于复原力和预防工作；

(e) 各国加强国际合作、全球伙伴关系，并加强提供执行手段，南北合作则辅之以南南合作和三方合作，以此支持最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及面临具体挑战的中等收入国家执行《仙台框架》，并在这方面确保双边和多边发展援助顾及风险；

(f) 利益攸关方，包括议员、私营部门、学术界、民间社会组织和媒体，在国家、国家以下和地方各级积极参与实施仙台框架，将减少灾害风险纳入自己的工作，促进减少灾害风险、气候行动和可持续发展在各个层面保持一致；

(g) 联合国系统所有实体继续在新一代驻地协调员的领导下，由减少灾害风险高级领导小组提供指导，根据《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》所作承诺，将减少灾害风险和实施仙台框架纳入国家层面的工作，包括将减少灾害风险纳入联合国可持续发展合作框架、共同国家评估和其他综合分析工具，并纳入针对具体实体的国家战略；

(h) 各国考虑增加对联合国减灾信托基金和联合国减少灾害风险办公室的财政捐助，以支持各国努力管理和减少灾害风险并实施仙台框架。